

Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana

Asko Uoti

TÄMÄN TARKASTELUN tarkoituksena on tutkia kuntalain (410/2015) tarkastuslautakunnalle asettaman kunnan toiminnan arviointitehtävän lainmukaista sisältöä ja riittävää laajuutta, kun tarkastelu rajataan koskemaan kunnan tehtäviä toteuttavia yksityisoikeudellisia toimintamuotoja. Kysymys on yksityisoikeudellisten toimintamuotojen tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen arvioinnin tutkimuksellisesta tarkastelusta. Tällöin päähuomio kohdennetaan yhtäältä julkisia hankintoja koskevien ostopalvelusopimusten, ja niiden myötä myös itse ulkoistamisen, arviointitehtävän tarkasteluun ja toisaalta kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitehtävän tarkasteluun. Kirjoitus perustaa oikeudelliset peruslähtökohtansa kunnan edun ja kun-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)
Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.

Tampere: Tampere University Press 2019, 201–245.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

takonsernin kokonaisedun toteuttamisvelvollisuuteen, samalla kun yksityisoikeudellisten toimintamuotojen avulla toteutettavien kunnan tehtävien normatiivisina lähtökohtina ovat kuntaa koskevan lainsäädännön ja kuntastrategian asettamat toimintavelvoitteet. Tarkastelun tuloksena voidaan havaita erityisesti tarkastuslautakunnan arviointitehtävän ja sitä konkretisoivan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä lainsäädännöllistä että itsehallinnollista – kunnasta itsestä lähtevää – kehittämistarvetta.

Kunnan toiminnan ja sen arvioinnin oikeudellisista lähtökohdista

Julkisyhteisön toiminta liittyy aina tavalla tai toisella julkisten (hallinto) tehtävien hoitoon. Tämä on erityisen tärkeää muistaa, kun kysymys on sellaisen julkisrahoitteisen toiminnan tarkastelusta, jossa palveluntuottajan, oikeussubjektin, oikeusasema määräytyy yksityisoikeudelliselta pohjalta. Julkisyhteisön näkökulmasta kysymys on näissäkin tilanteissa julkisten ja siten lähtökohtaisesti lakisääteisten tehtävien toteuttamisesta, joihin kytkeytyy keskeisesti julkisen intressin ja julkisen vallan käyttämisen näkökulma.¹

Tarkasteltaessa voimassa olevan oikeuden mukaan kunnallista toimintaa avainasemassa on käsitteen *kunnan toiminta* määrittely kuntalain (10.4.2015/410) 6.1 §:ssä. Kuntalain mukaan kunnan toiminta on ennen muuta kunnan ja kuntakonsernin toimintaa. Tämän lisäksi kunnan toiminta käsittää ”osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan”. Edellä mainitun laaja-alaisen määrittelyn myötä kunnan kaikkinaisiin tehtäviin kytkeytyvä kunnan toiminnan julkisoikeudellinen sääntely, ohjaus ja valvonta ulottaa otteensa nykyisellään kattavasti koko kunnalliseen toimintaan riippumatta siitä onko se organisoitu julkisoikeudelliselta vai yksityisoikeudelliselta pohjalta. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kuntalakia tulee soveltaa lähtökohtaisesti aina kaikkeen mikä koskee kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä sekä edellä mainitussa kuntalain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimintaa.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) avataan tätä kuntalaissa nykyisin olevaa uutta käsitettä ”kunnan toiminta”. Esityksessä todetaan ensiksikin, että käsitteen lähtökohtana on juridinen, kirjanpito- ja osakeyhtiölainsäädännössä tarkoitettu kuntakonserni-käsite. Se sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien liikelaitokset, ja yhteiset, joissa kunnalla on määräysvalta (kunnan tytäryhteisöt). Kuntakonser-

¹ Ks. julkishallinnon tehtävistä ja niiden toteuttamisesta esim. Mäenpää 2017, 34–38.

niin kuuluvat myös kuntayhtymät ja yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Toiseksi hallituksen esityksen, ja sittemmin KuntaL 6.1 §:n, mukaan kunnan toiminta -käsitteeseen luetaan mukaan kunnan osallistuminen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta. Käsitteen alaan luettaisiin siten mukaan mm. ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot, joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Kolmanneksi kunnan toiminta-käsite sisältää myös sellaisen sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jonka avulla kunta on hankkinut mm. ostopalveluja ja sopinut esimerkiksi verkostoista ja kumppanuuksista, joiden avulla kunta voi toteuttaa tehtäviään. Tällaisessa tilanteessa kunnan toiminta ja sen ohjaus perustuvat ennen muuta kuntapalvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten toimivaltakysymysten tarkasteluun. Toimielinten tulee siis voida huolehtia siitä, että kunnan tavoitteet toteutetaan mm. kunta-laisten kannalta tarkoituksenmukaisin sopimusehdoin.²

Voidaan katsoa pitkälti edellä esitetyn valossa, että voimassa olevaan uuteen kuntalakiin on omaksuttu ”laaja näkökulma kunnan toimintaan”³. Tämä merkitsee kuntaa, ja luonnollisesti siis myös kunnan toimintaa, koskevan oikeusajattelun kannalta sitä, että muun muassa kunnan johtamista, hankintatointa ja omistajaohjausta, kuten myös osallistumista ja vaikuttamista – mitä hallituksen esitys myös nostaa esille – koskevien tekojen tulee palvella mahdollisimman hyvin kunnan toimintaa kokonaisuutena. Kaiken tähän liittyvän ohjauksen ja luonnollisesti myös arvioinnin ja valvonnan tulee edesauttaa kuntakonsernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §) ja kunnan edun (39 §) toteutumista. Tällaisesta viitekehyksestä tämä artikkeli määrittää *lainopilliset lähtökohdat ydinkunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen tarkastelulle kunnan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kontekstissa*. Kunnan tehtävien hoitamista sekä siinä onnistumisen arviointia ja valvontaa tarkastellaan ennen muuta kuntalain

² HE 268/2014 vp, 137–138.

³ HE 268/2014 vp, 138; ks. myös Harjula & Prättälä 2015, 155–159.

mahdollistamien ohjaus- ja johtamisvälineiden kautta. Tällöin kunnan keskeisten toimielinten tehtävät ja niiden väliset toimivaltasuhteet kunnan tarkoituksen toteuttamisessa ovat niitä taustalähtökohtia, joihin artikkeli ja sen tarkastelut kiinnittyvät.

Aluksi lähdetään liikkeelle kuntahierarkian huipulta eli valtuuston asemasta. Kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Päättäessään kunnille nykyisin pakollisesta kuntastrategiasta (KuntaL 37 §) valtuuston asettaa nimenomaisesti kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Kunnallisen palvelutoiminnan näkökulmasta tätä toimivaltaa voidaan pitää merkittävänä, sillä kuntastrategiapykälän 1 momentin mukaan *kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon* muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetty palvelutavoitteet, omistajapolitiikka sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kunnallisten palvelujen järjestämisen kannalta uusimuotoisten kuntastrategioiden merkitys korostuu jatkossa siksi, että niiden sisältämä palvelustrateginen tavoitteenasetanta on saanut erityistä huomiota EU:n hankintadirektiivien implementoinnin yhteydessä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi todetaan uuden hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397) 2 §:n, otsikko: Lain tavoitteet, yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä, että kunnan hankintatoimen organisointia ja hankintojen toteuttamista koskevassa ohjauksessa tulee tukeutua kuntastrategian mukaisiin linjauksiin koskien muun muassa palvelujen järjestämistä ja tuottamista, palvelutavoitteita ja omistajapolitiikkaa. Hankintojen suunnittelua koskevassa toteutuksessa tulee hallituksen esityksen mukaan huomioida nimenomaan ”(kunta)strategian sisältämiä näkökohtia, kuten palvelujen laatu ja vaikuttavuus, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, omistajaohjaus, alueen elinvoiman kehittäminen ja palvelumarkkinoiden kehittäminen”.⁴

⁴ HE 108/2016 vp, 71.

Hankintalain 2.2 §:n mukaisella laatu-ulottuvuutta korostavalla ostopalveluhankintatoiminnalla tulisi lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pyrkiä kiinnittämään riittävästi huomiota siihen, että hankinnan lopputulos vastaa kunnallisen hankintayksikön ja hankinnan käyttäjien tarpeita ja tavoitteita muun lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen.⁵ Hankintojen suunnittelulla, ja toki myös itse hankinnoilla, on suuri merkitys ajatellen kuntastrategian hankintastrategisen tavoitteenasettelun toteutumista. Erityisesti siltä osin kuin kunnallisia tehtäviä toteutetaan ja organisoidaan yhtiömuotoisesti, edellä lausutut palveluhankintoja koskevat laatu- ja muut, viime kädessä toiminnalliset, vaatimukset koskevat myös kunnallisen yhtiömuotoisen toiminnan järjestämistä sekä itse toiminnan seurannan ja arvioinnin toteuttamista.⁶ Tätä painottaa myös kuntastrategian omistajapolitiikan (KuntaL 37.1 § kohta 4) määrittelytehtävä (erityisesti palvelujen yhtiöperustaista tuottamista koskevilta osin) ja omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta päättäminen valtuuston toimesta (KuntaL 14 § kohta 4).

Kunnan toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta aiemmin mainittu kuntastrategiapykälän 2 momentti on merkittävä: se velvoittaa määrittelemään kuntastrategiassa myös strategian toteutumisen arvioinnin ja seurannan. Vaikka kuntalaki ei määrää sitä, millä tavoin kuntastrategian seuranta ja arviointi tulee toteuttaa, se kuitenkin velvoittaa yksiselitteisesti valtuuston järjestämään strategian seurannan ja valvonnan. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi kuntastrategian seurannan ja arvioinnin luontevana toteutuksena pidetään näiden toimien liittämistä osaksi kunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseja. Koska kuntalain esitöissä kuntastrategian toteutumisen seurannasta ja arvioinnista ei lausuta enempää, voidaan katsoa, että siitä päättäminen jää lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon asiaksi, kunhan tällöin vain kunnan edun (mm. KuntaL 39 §) ja kuntakon-

⁵ Ks. tässä mielessä erityisesti hankintalain 12 luku palvelun käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisen velvoitteista.

⁶ Harjula & Prättälä 2015, 328.

sernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §)⁷ toteutuminen tulevat turvatuiksi ja mahdollisimman hyvin edistetyiksi.

Kun ajatellaan kunnan toimintaa ja erityisesti siihen sisältyvän palvelutuotannon tarkastelua kokonaisuutena, avainasemaan nousevat myös kuntastrategiaa yksityiskohtaisemmat kuntapalvelujen ohjausvälineet. Tällöin kuitenkin ne ohjaukselliset keinot mitä kuntapäättäjillä – sekä luottamushenkilöillä toimielimineen että myös luottamushenkilöiden tukena olevilla johtavilla viranhaltijoilla – on käytettävissään suhteessa kunnallisen palvelutuotannon eri muotoihin eriytyvät. Selkeyden vuoksi tässä artikkelissa erotetaan kolme palvelutuotannon päätyyppiä: ydinkunnan harjoittama palvelutuotanto, kunnan ulkoistama palvelutuotanto ja kunnan yhtiömuotoinen palvelutuotanto. Lisäksi voidaan erottaa hallinto-oikeudellisessa mielessä kevennetty ydinkunnan palvelutuotantomuoto, kuntapalvelujen tuottaminen kunnallisessa liikelaitosmuodossa.

Tarkasteltaessa lähemmin kunnallisia palvelutuotantomuotoja voidaan havaita, että niiden ohjaukseen, ja siten julkisoikeudellisessa mielessä näiden toteuttamiseen, liittyy kuntaorganisaation puitteissa varsin erilaisia poliittisen/toiminnallisen ja hallinnollisen ohjaamisen muotoja. Ohjausmuotojen⁸ sisällössä ja myös oikeudellisessa perustassa on huomattavia eroavaisuuksia – käytännössä mahdollisuuksia ja rajoitteita.

Kuntapäättäjiä julkisoikeudellisessa mielessä lähimpänä oleva palvelutoiminnan organisointimuoto on ydinkunta- eli viranomaistoimintaperustainen kuntapalvelutuotanto. Tätä Suomessa yleisintä palvelutuotantomuotoa toteuttaa kunnallinen henkilöstö. Sen mukaiseen toimintaan voidaan vaikuttaa kunnallisen poliittisen prosessi puitteissa kaikkein suurimmin. Toiminnan tavoitteenasetannan ja sen toteutumisen seuranta ja muu arviointi on lähtökohtaisesti kaikkein yksinkertaisinta ja

⁷ Ks. Harjula & Prättälä 2015, 375.

⁸ Mäenpää 2017, 37, 239.

pelkistetyintä verrattuna kunnan ulkoistamaan ostopalveluostamiseen ja kuntayhtiöperustaisen palvelutuotantoon.⁹

Kun tarkastelun kohteena on ulkoistettu kunnallinen palvelutuotanto, itse päätösprosessit, niiden ohjaaminen ja valvonta sekä monimutkaistuvat että tavallaan myös oikeudellistuvat. Tämä johtuu palveluntuotantoprosesseihin kytkeytyvistä lukuista yksityiskohdista ja erityisesti siitä, että palvelutuotanto ei ole tässä palveluntuotantovaihtoehdossa enää vain kunnan 'sisäinen asia'. Tällöin itse palveluntuottaja on keskiössä palvelujen tuottamista koskevine oikeuksineen ja velvollisuuksineen ja niihin kytkeytyvine oikeudellisine kysymyksineen. Tällaisia palvelutuotannon sisältöön vaikuttavia tekijöitä ovat mm. julkisten hankintojen ohjaamiseen liittyvät lainsäädännölliset puitteet, hankintasopimustematiikka ja sopimusohjaukselliset kysymykset, tuottaja–palvelun käyttäjä -asetelmaan liittyvä problematiikka ja ostopalvelujen valvontaan liittyvät oikeudelliset kysymykset.¹⁰

Kunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon kytkeytyvä yksityisoikeudellinen sääntelyvaikutus on huomattavassa roolissa myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon kontekstissa. Uuden kuntalain myötä yhtiömuotoisen kunnallisen palvelutuotannon tarkastelua voidaan toteuttaa kuitenkin nykyisin kuntanäkökulmasta katsottuna varsin kattavasti. Tähän tarjoaa aiempaa enemmän julkisoikeudellisiin oikeussääntöihin kiinnittyviä mahdollisuuksia uuden kuntalain kuntakonserniin, ja sen puitteissa yksityisoikeudellisiin yhteisöihin kuten kuntayhtiöihin, kohdentuva ohjaus- ja valvontasääntely (erit. 46–48 §:t).

Kun tarkastelun kohteena on kunnan toiminnan ja erityisesti sen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvan palvelutuotannon arviointi, on perusteltua lähteä liikkeelle arvioinnin käsitteen ja sen oikeudellisten ulottuvuuksien selvittämisestä. Oikeusjärjestykseen kiinnittyvistä lähtökohdista katsottuna arvioinnin ja arviointitoiminnan kehityshistorian voidaan nähdä palautuvan käsitteen *valvonta* yhteyteen. Valvonnan käsite

⁹ Kulla 2018, 7–12, 27–34.

¹⁰ Ks. esim. Määttä & Voutilainen 2017, 45, 216–217, 436–439, 447–449.

on kuitenkin melko vaikeasti täsmennettävissä eikä sille ole annettavissa oikeudellisessa mielessä täysin yksiselitteistä merkityssisältöä.¹¹ Valvonta liittyy lähtökohtaisesti aina relaatioihin, joiden puitteissa valvontasuhteet ovat hierarkkisia. Valvontasuhteisiin kytkeytyy paitsi organisaationäkökulmaa, niin myös toimivaltaa ja tehtävien jakoa koskevia kysymyksiä. Tällöin johtamisen ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta voidaan kutsua – yleishallinto-oikeudellisessa mielessä – ohjaukseksi.¹²

Oikeudellisessa mielessä ohjaus on käsitteellisiltä lähtökohdiltaan (yleisluonteista) hallinnollista päätöksentekoa¹³, joka on perinteisesti liittynyt pohjoismaisessa oikeudellis-hallinnollisessa traditiossa julkistalouden suunnitteluun, hallinnolliseen normintaan ja valtionapujärjestelmään. Kaarlo Tuorin mukaan nimenomaan ohjauskompetenssi implikoi myös tiettyä valvontatoimivaltaa.¹⁴ Itse valvonnan oikeudellisen sisällön ja oikeusvaltiollisen merkityksen kannalta *tulosohjaus- ja tuloksellisuusajattelu* on muuttanut valvonnan juridista asemaa ja merkitystä julkisen vallan tehtävien toteutuksessa. Kyse on nykyisin aiempaa hienosyisemmästä *toiminnan onnistuneisuuden tarkastelusta*. Tämän vuoksi myöskään julkisyhteisöllisen toiminnan tarkastelua ei ole mahdollista toteuttaa enää yksinomaan perinteisen laillisuusvalvonnan keinoin. Tarvitaan kokonaisvaltaista valvontaan kytkeytyvää näkökulmaa, joka sisältää myös palvelutoiminnassa aikaansaadun laadun tarkastelun. Uusissa julkisen vallan tehtävien toteuttamista koskevien palvelutehtävien onnistuneisuuden tarkasteluissa keskiöön ovat nousemassa tehtävien tosiasialliset sisällöt eli kyse on siitä, mitä ”putken päästä valmistuu, kun hallinto on tehnyt tehtävänsä”.¹⁵ Kysymykseen tulevat mm. tuotettujen palvelujen laadun aikaansaamiseen kohdentuvien resurssien käytön tarkastelut. Voidaankin sanoa, että kyse on jatkossa yhä enemmän kunnalliseen tehtävienhoitoon koh-

¹¹ Ks. valvonnan ulottuvuuksista esim. Kulla 2018, 369–370.

¹² Ks. tästä aihepiiristä Tuori 1983, 369–370; ks. myös Mäenpää 2017, 238–239.

¹³ Ks. tästä tematiikasta Kulla 2018, 283–284.

¹⁴ Tuori 1983, 410.

¹⁵ Virtanen 2007, 18.

dentuvien perinteisten sanktioperustaisten valvontatehtävien täydentymisestä erityyppisillä kvantitatiivisilla ja kvalitatiivisilla arviointitehtävillä, joiden fokus on harjoitetun toiminnan onnistuneisuuden selvittämisessä.

Tutkimuskirjallisuudessa julkisyhteisöllisen toiminnan arvioinnin käsitteestä on esitetty runsaasti erilaisia määritelmiä ja luokituksia. Suuri yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että olennaista arvioinnissa ja sen käsitteessä on käytännössä lähes aina arvioinnin ytimen vahva yhteys *arvottamiseen* eli sen osoittamiseen, onko jokin asia tai asiantila hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton tai hyödyllinen tai hyödytön, parempi tai huonompi kuin jokin toinen asia tai asiantila¹⁶.

Pentti Meklinin¹⁷ mukaan arvioinnin, ja samalla siis arvottamisen, perustaksi tarvitaan kriteereitä, joihin vertaamalla voidaan tehdä arvottavia päätelmiä tarkastelukohteen tilasta, sen hyvyydestä tai huonoudesta. Tässä mielessä arviointi voi olla tavoite- tai standardivertailua, poikittaisvertailua ja pitkittäisvertailua. Kunnan ja kuntakonsernin toiminnan tarkastelun välineenä arviointi on kuitenkin selkeimmillään silloin, kun arviointi, käytännössä tilivelvollisuusarviointi, on lähellä perinteisen valvontatoiminnan jäsennyttä. Sen sijaan, kun kysymys on niin sanotusta toiminnan yleiseen kehittämiseen liittyvästä arvioinnista, mikä sinänsä on myös hyvin tärkeää, arvioinnin oikeusvaikutukset ovat huomattavasti vaikeammin hahmotettavissa.¹⁸

Suomessa kunnan tarkastuslautakunnan keskeisiin tehtäviin kuuluva kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arviointi kytkeytyy lähtökohdiltaan varsin yksiselitteisesti kunnallisen toiminnan tavoitteiden asettamisen sisältöihin ja siihen liittyvään problematiikkaan.¹⁹ Tavoitteiden asettamisongelmat heijastuvat tällöin luonnollisesti myös arviointiin. Voidaan sanoa, että tavoitteiden muoto ja sisältö määrittävät paljolti sitä, paljonko tarkastuslautakunnalle jää tilaa ”omalle arvottamiselle”.

¹⁶ Ks. esim. Vedung 1997, 2–3.

¹⁷ Meklin 2001, 111.

¹⁸ Oulasvirta 2007, 109–111.

¹⁹ Ks. tästä Myllymäki 2007, 322–324, 329.

Kunnallisen toiminnan puitteissa kunnallisen palvelutoiminnan ja sen toteutumisen arviointi kytkeytyy nimenomaan ydinkunnan toiminnan keskeisten ohjausvälineiden/-dokumenttien ympärille. Näitä ovat edellä tarkastellun kuntastrategian lisäksi kunnan talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös- ja konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus eli sisällöllisessä mielessä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. (Ks. KuntaL 13 luku, Kunnan talous.) Luonnollisesti nämä ohjausvälineet ja niiden antaman informaation hyödyntäminen mahdollistavat osaltaan myös kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin.

Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arvioinnissa

Kunnan tarkastuslautakuntaan sovelletaan lautakuntia koskevia säännöksiä, jollei toisin ole säädetty. Sillä on tästä huolimatta myös eräänlainen erityisasema muiden lautakuntien joukossa. Koska tarkastuslautakunta ei tuota varsinaisesti kuntalaisille suunnattuja palveluja, sitä ei pidetä siksi aina tavanomaisena kunnallisena lautakuntana. Tätä erityisasematulkintaa perustelee osaltaan myös se tosiasia, jonka mukaan tarkastuslautakunta keskittyy kunnanhallituksen ja sen alaisen ns. toteuttavan hallintokoneiston toiminnallisten suoritusten arviointiin.

Kuntalain mukaisessa johtamisjärjestelmässä tarkastuslautakunnan asemaa leimaava keskeinen piirre on puolestaan juuri se, että tarkastuslautakunnan asema ja toiminta rakentuvat nimenomaisesti riippumattomiksi kunnanhallituksesta. Näin on ennen muuta siksi, että tarkastuslautakunnan tehtävien ja toiminnan keskiössä, ja sitä myöden lautakunnan arviointitoiminnan kohteena, on valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamien tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteiden konkreettinen toteut-

tamisivastuu on kuntalaissa puolestaan säädetty kunnanhallitukselle ja sen alaiselle hallintokoneistolle.²⁰

Kunnanhallituksen ja/tai valtuuston taholta voi kuitenkin esiintyä vähintäänkin lieviä vaikuttamisyriytyksiä tarkastuslautakunnan asemaan liittyen. Näin on tapahtunut mm. Lahdessa, kun kaupungin valtuustotoimikunnan toimivaltaan kuuluvaksi kaavailtiin kaupunginhallituksessa hallintosääntömuutoksin uutta tehtävämuotoilua ”seurata, valvoa ja koordinoida tarkastuslautakunnan toimintaa suhteessa kaupunginvaltuustoon”. Tämä olisi ollut yksiselitteisesti kaupungin tarkastuslautakunnan toimivalta- ja tehtäväpiirin kannalta kuntalain sääntelyn vastaista ja siten laitonta. Myös kaupunginhallituksen kokouksessa muutetun valtuustotoimikunnan tehtäviä koskevan päätösesityksen muotoilu ”koordinoida kaupunginvaltuuston puolesta tarkastustoimintaa, sen resursseja ja yleistä kehittämistä yhteistyössä tarkastuslautakunnan ja tarkastustoimen kanssa” muodostui epätarkkana yhä melko ongelmalliseksi, vaikka sen valtuustotoimikunnalle antama tehtävämääritys ja toimivalta eivät enää olleetkaan suoranaisesti tarkastuslautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa vähentäviä. Myös tämänkaltaisen valtuustotoimikunnan tehtävien ja toimivallan määrittely olisi omiaan vaarantamaan kaupungin tarkastuslautakunnan tehtävienhoidon puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Toisin sanoen, jos kunnan tarkastuslautakunta ei ole yksiselitteisen riippumaton asemansa osalta kunnanhallituksesta, se ei voi luotettavasti arvioida, miten hallitus on suoriutunut sille asetetuista tehtävistä.²¹

Tarkastuslautakunnan lakisääteisyys (muista kunnallisista lautakunnista poiketen), suora valtuuston alainen asema ja edellä tarkasteltu riippumattomuus korostavat tarkastuslautakunnan toimintapoliittista liikkumatilaa ja vastuuta. Tällaiseen toimielinasemaan perustuen tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus lisätä koko kunnallisen valvontajärjestelmän arvostusta ja sen uskottavuutta. Tarkastuslautakunta ei ole päivänpolitiikan tekemis-

²⁰ Harjula & Prättälä 2015, 796–801.

²¹ Ks. Lahden kaupunki, valtuuston kokous 10.12.2018, § 141.

tä varten vaan kysymys on ennen muuta yhdestä merkittävästä kunnallisesta instituutiosta, jonka toimesta tulee arvioida, miten poliittisten päättäjiin, viime kädessä kunnallisten toimielinten, toiminnan tuloksena tärkeät kunnallisen toiminnan keskeiset suuntaviivat ja tavoitteet toteutuvat. Tässä mielessä tarkastuslautakunnan toiminta on parhaimmillaan, kun se on riittävän pitkäjänteistä ja laaja-alaista eli nähdään niin sanotusti ”metsä puilta” sekä jatkuvaa ts. paljolti valtuustokausista ja niiden poliittisista suhteista riippumatonta.²² Näin voidaan katsoa myös parhaiten toteutuvan kunnan edun ja kuntakonsernin kokonaisedun. Tarkastuslautakunta on siten itse asiassa avainasemassa sen suhteen miten hyvin ja omaehtoisesti kunnallinen itsehallinto kussakin kunnassa toteutuu.

Tarkastuslautakunnan tehtävistä säädetään kuntalain tarkastuslautakuntaa ja sen tehtävien nimenomaista sääntelyä koskevan pykälän puitteissa. Kuntalain 121 §:n (”Tarkastuslautakunta”) 2 momentin mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyyttä, jos kunnan tasaeissa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

²² Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Olila & Oulasvirta 2011, 25–26.

Tarkastuslautakunnan tehtävät, ja tämän artikkelin tarkastelun kannalta erityisesti kuntalain 121.2 §:n 2 kohdan arviointitehtävän laajuus, jättävät kunnalle ja konkreettisesti itse kunnan tarkastuslautakunnalle laajahkon liikkumatilan määritellä lautakunnan arviointitehtävän alaa ja sisältöä. Tätä tulkintaa korostaa myös edellä tarkastellun tarkastuslautakuntapykälän 2 momentin 6 kohta, joka antaa tarkastuslautakunnalle itselleen laajan harkintavallan valmistella kunnanhallitukselle esityksiä tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. Tätä laajaa tarkastuslautakunnan oikeutta ja mahdollisuutta määritellä kunnanhallituksen kannanotoista riippumatta tehtäväkenttäänsä rajoittaa kunnanhallituksen taholta vain hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvä *perusteltu syy*. Säännöksen suoran tulkinnan ja myös sen lainvalmisteluaineistoperustaisen tulkinnan mukaisesti tällainen rajoittamissyy voisi olla luonteeltaan lähinnä tekninen. Kyseisellä sääntelyllä lainsäätäjä on selvästikin halunnut turvata sekä tarkastuslautakunnalle kuuluvat intressit hallintonsa ja taloutensa järjestämisessä että kunnanhallitukselle kuntayhteisön sisällä kuuluvat yleiset intressit kunnan hallinnosta ja taloudesta vastaavana toimielimenä.²³

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän suurehkoa liikkumatilaa ja siten samalla erityistä itsehallinnollista merkitystä korostaa myös tarkastuslautakunnan ja sen tehtävien keskeinen asema nimenomaisesti kuntalain 14 luvun²⁴ puitteissa. Itseasiassa koko kyseistä kuntalain osa-aluetta koskeva sääntely rakentuu juuri tarkastuslautakuntaa koskevan sääntelyn (121 §) ympärille: laaja ja periaatteellisesti merkittävä tarkastuslautakuntapykälä on koko luvun ensimmäinen ja siten hyvin keskeinen sääntelykokonaisuus kunnan hallintoa ja tarkastusta koskevassa säännöskokonaisuudessa. Kaikissa muissa 14 luvun pykälissä tarkastus- ja arviointitehtäviä niin tilintarkastuksen kuin tarkastuslautakunnan toiminnankin osalta tarkastellaan juuri suhteessa tarkastuslautakuntaan. Esimerkiksi kuntalain 123.2 §:n mukaan tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja *tarkastuslautakun-*

²³ Harjula & Prättälä 2015, 799.

²⁴ Nimikkeeltään ”Hallinnon ja talouden tarkastus”.

nan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa. Myös kuntalain 124.1 § antaa tarkastuslautakunnalle varsin laajat oikeudet saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Tarpeellisuusarvioinnin tässä kohden toteuttaa siis itse tarkastuslautakunta eikä esimerkiksi tilintarkastaja tai muu oikeussubjekti.

Voidaan sanoa, että kuntaa ja kuntakonsernia koskevien toiminnan ja talouden tavoitteiden arviointi sekä sen arviointi onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla on pitkälti kunnasta itsestään ja varsinkin sen tarkastuslautakunnan omista linjauksista kiinni. Nimenomaan tarkastuslautakunnan toimivallan laajuus on merkittävässä määrin juuri lautakunnan omissa käsissä. Toki tämän toimivallan tosiasialliseen laajuuteen ja käyttöön vaikuttaa hyvin todennäköisesti myös se, ovatko tarkastuslautakunnan jäsenet valtuutettuja, muita luottamushenkilöitä vai 'vain' kunnan asukkaita/jäseniä. Mikäli tarkastuslautakunnan jäsenet ovat lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta (kuten kuntalaki edellyttää) muita kuin valtuuston ja kunnan muiden toimielinten, pl. kunnanhallitus, luottamushenkilöitä, voi intressinäkökulmasta nähdä, että tarkastuslautakunnan toiminnan luonne muodostuu todennäköisesti enemmän ulkopuoliseksi suhteessa kunnan toiminnan tuloksellisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja valtuuston asettamien tavoitteiden tarkasteluun kuin mitä tällainen tarkastelu tulee olemaan, kun koko tarkastuslautakunta koostuu yksinomaan valtuutetuista ja kunnan muista luottamushenkilöistä. Viimeksi mainitussa tapauksessa kysymys on siis siitä, että tarkastuslautakunnan jäsenet arvioivat osaltaan myös omaa toimintaansa valtuutettuina ja/tai lautakuntien jäseninä. Yhtä kaikki tämä tarkastuslautakunnan jäsenyyttä määrittävä kuntalain (75 §) sääntely ja tarkastuslautakunnan itsensä itselleen ottama toimivalta ja sen käytön ala vaikuttavat siihen millaiseksi tarkastuslautakunnan arviointitehtävien luonne – ennen muuta niiden sisältö ja laajuus – muodostuu.²⁵

²⁵ Ks. myös Harjula & Prättälä 2015, 518–520.

Tarkastuslautakunnan asemaa ja tehtäväkenttää on 2000-luvulla tarkasteltu muutamissa tieteellisissä (mm. tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman opinnäytetöissä) ja käytännöllisissä (mm. Suomen Kuntaliiton yleiskirje- ja ohjeluonteiset tarkastelut²⁶) teksteissä. Näiden tarkastelujen puitteissa tarkastuslautakunnan asemasta ja tehtävistä on muodostunut melko moniulotteinen kokonaiskuva, vaikka yhä vieläkin tämä tematiikka vaatii selvitys- ja tutkimustyötä. Erityisesti oikeudellisille tarkasteluille on tarvetta. Niinpä esimerkiksi 2010-luvun alkupuolella esitetyt käsitykset tarkastuslautakunnan tehtävien suppeasta ja laajasta tulkinnasta kaipaavat päivittämistä, varsinkin kun otetaan huomioon se säädännäisestäikin muuttunut toimintaympäristö missä konstellatiossa uuden kuntalain tarkoittama ”kunnan toiminta” nykyisin tapahtuu. Tästä laajentuneesta kunnan toiminta -käsitteen muutoksesta johtuen jo pelkästään tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohdennus yhdessä pakollisen kuntastrategian julkisesti ja yksityisesti tuotettuun palvelutoimintaan kohdistuvan tarkastelun kanssa muodostaa sellaisen kunnallisen toiminnallisen kokonaisuuden, joka väistämättä siirtää kunnan (palvelu) toiminnan arvioinnin painopistettä laaja-alaisempaan ja julkinen-yksityisen-akselilla myös aiempaa enemmän yksityisen (esim. ostopalvelutoiminnan ja yhtiöitetyn toiminnan) toiminnan tarkastelun suuntaan. Tällöin on välttämätöntä, jotta mm. kuntastrategian toteutumisen seuranta varsinkin kunnan toimintakertomusinformaation kautta tulisi asianmukaisen tarkastelun kohteeksi, arvioida myös kunnallisen päätöksenteon sisältöjä muun muassa vaihtoehtoisten toimintatapojen ja -skenaarioiden näkökulmasta. Tarkastuslautakunnan tehtävien painopisteen onkin nyttemmin välttämätöntä siirtää lisää niin sanotun laajan tulkinnan suuntaan, kun

²⁶ Ks. mm. Suomen Kuntaliiton yleiskirje 21.10.1996. Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996: Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 31.10.2000. Kuntaliitto, yleiskirje 31/80/2000: Suositus valtuustotason arvioinnista; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 26.10.2006. Kuntaliitto, yleiskirje 17/80/2006: Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 8.6.2011. Kuntaliitto, yleiskirje 8/80/2011: Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 12.1.2017. Kuntaliitto, yleiskirje 4/2017: Valtuustokauden 2013–2017 työskentelyn arviointi.

kyse on tarkastuslautakunnan (tarkoituksenmukaisista) tehtävistä uuden kuntalain puitteissa.²⁷ Yksiselitteinen normatiivinen ja erityisesti lakiperustainen sääntely on toki edelleen melko niukkaa.

Vanhan kuntalain (365/1995) ollessa kokonaisuudessaan voimassa vielä vuoden 2015 huhtikuun loppuun asti, oli myös tarkastuslautakunnan arviointitehtävä säädännäisesti suppeampaa (”ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet”) kuin mikä on tilanne nykyisen tarkastuslautakuntapykälän osalta. Toisaalta myös muu kuin itse konkreettinen tarkastuslautakuntapykälän mukainen, ’vain pakollinen’, sääntely edellyttää kunnan toiminnan ohjaukselta, valvonnalta ja muulta tarkastelulta aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja laadukkaampaa soveltamista. Osaltaan kysymys on myös kunnan oman päätös- ja vaikuttamisvallan määrittelystä uudistuvassa kunnallisessa (ja mahdollisesti maakunnallisessa) toimintaympäristössä. Koska nyt voimassa olevan tarkastuslautakunnan tehtävänmäärittysääntelyn mukaan tarkastuslautakunnan pitää arvioida onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, tämän voi perustellusti katsoa edellyttävän muutakin kuin vain jälkikäteistä ja passiivista tapahtuneen toiminnan ’tai toimimattomuuden’ raportointia. Moderneissa johtamisopeissa ja -järjestelmissä proaktiivinen johtaminen edellyttää väistämättä aina enemmän tai vähemmän kehittynyttä inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen käytön tarkastelua ja arviointia. Niinpä myös tarkastuslautakunnan suorittaman arviointityön tulee olla jatkossa aiempaa kehittämisorientoituneempaa. Kuntakentässä tämä koskee luonnollisesti ennen muuta julkisten palvelujen kehitystyötä, jossa keskeisellä ja välttämättömällä sijalla on palvelujen riittävä saatavuus sekä lainmukainen ja julkisyhteisönäkökulmasta tarkoituksenmukainen palvelujen sisältö ja laatu.²⁸

²⁷ Ks. tästä tematiikasta Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 30–35.

²⁸ Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 110–111.

Vaihtoehtoiset palvelujen tuottamistavat kytkevät kunnallisen arviointityön yhä kiinteämmin erilaisten käytettävissä olevien toiminnallisten ja taloudellisten resurssien yhteyteen. Näin on erityisesti siksi, että palvelujen tuottamisella on jatkuvasti yhä suurempi merkitys julkisten tehtävien ja kuntalaisten (palvelu)oikeuksien toteuttamisessa. Itse asiassa arvioinnin merkitys niin toiminnallisesti kuin oikeudellisestikin on kasvanut, ja edelleen kasvaa, kunnallisessa päätöksenteossa. Tällöin erityisesti eri tavoin kuten julkisesti tai yksityisesti tuotettujen palvelujen yhdenvertaisen tarkastelun toteuttaminen nousee avainasemaan niin palveluorganisaatioiden toiminnan kuin kuntalaisten palveluoikeuksien saavuttamisen vertailun ja arvioinnin näkökulmista.

Kuvattu kunnallisen arviointitoiminnan muutos ei ole kuitenkaan erityisen selvästi näkyvissä esimerkiksi Suomen Kuntaliitto kunnille tuottamassa kunnan taloutta sekä tarkastusta ja valvontaa koskevassa ohjeistuksessa ja informoinnissa. Esimerkiksi uuden kuntalain myötä Kuntaliiton sivuille päivitettyssä dokumentissa Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävät pitäydytään sängen yleisluonteisessa ja melko suppeassa kunnan tarkastuslautakunnan tehtävien tarkastelussa. Tässä tarkastelussa sen enempää kuntakonsernin toiminnan arviointi kuin kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen tarkastelukaan eivät juuri nouse esille. Ylipäättänsä arvioinnin kohteilla, mitä tulee esimerkiksi kunnan palvelutoiminnan erilaisten organisointimuotojen tarkasteluun, on kyseisessä dokumentissa huomattavan vähäinen (lähes olematon) näkyvyys ja sitä kautta luonnollisesti myös vähäinen merkitys. Arvioinnin sisältöä tarkastellaan erikseen mutta lähtökohtaisesti vain kaikenlaista kunnallista (palvelu)toimintaa koskien. Tältä osin dokumentin merkittävimpänä kirjauksena voi pitää seuraavia asiakohtia:

Talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunta voi harkitsemassaan laajuudessa arvioida esimerkiksi kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa. Kuntastrategia tulee pakolliseksi asiakirjaksi vuonna 2017.

Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunta voi arvioida myös kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan ei tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan. Tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan yleensä arviointia, jossa ei ole ennakolta asetettua tai sitovaa päätöstä, vaan asioiden tilaa arvioidaan arvioijan itsensä asettaman kriteerin perusteella. Toimintaa voidaan tällöin arvioida esim. lainsäädännön perusteella. Kriteerit ja arviointimenetelmät on syytä tuoda arviointikertomuksessa ilmi.²⁹

Edellä lausuttua kunnan ja kuntakonsernin arviointitehtävän sisältöä kuvaavaa Suomen Kuntaliiton ohjeistusta tukee myös kuntalain kommentaariteoksessa esitetyt näkemykset kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arvioinnista. Tosin Harjula ja Prättälä korostavat Kuntaliiton ohjeistusta voimakkaammin arvioinnin kohdistamisen tärkeyttä erityisesti niiden tavoitteiden osalta, jotka valtuusto on asettanut tytäryhteisöille (esim. kuntayhtiöille) kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä konserniohjeessa.³⁰ Sen sijaan ostopalveluina (ulkoistettuna) hoidetut kunnan tehtävät ja niiden toteutumisen arviointi ei saa yleistä julkisten hallinto- ja palvelutehtävien tavoitteiden toteutumisen arviointinäkökulmaa laajempaa huomiota kuntalain kommentaariteoksessa. Kysymys on tällöin nimenomaisesti kuntalain tarkastuslautakuntapykälän kunnan ja kuntakonsernin toimintaa ja taloutta koskevan tarkastuslautakunnan arviointitehtävän tulkin-
nasta.³¹

³⁰ Harjula & Prättälä 2015, 801.

³¹ Ks. Harjula & Prättälä 2015, 779–801.

Arviointitoiminnan rakentuminen kunnan ulkoistetun ja yhtiötetyn palvelutuotannon osalta

Kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arviointi

Lähtökohtaisesti kunnan ulkoistetun palvelutuotannon toteutuksen ja samalla arvioinnin apuvälineitä ovat pääosin jo esillä olleet ydinkuntaan kohdistuvan palvelutuotannon ohjausvälineet: kuntastrategia, talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös ja konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus eli selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä kattavan ja syvällisen arviointi-informaation saamiseksi ulkoistetusta palvelutuotannosta. Näin on erityisesti siksi, että ulkoistettua palvelutuotantoa harjoitetaan yksityisoikeudellisesti järjestetyn yhteisön kuten yhtiön toimesta. Niinpä riittävän informaation saaminen tällaisen palvelutuotannon sisällöstä ja toiminnan tuloksellisuudesta edellyttää runsaasti tietoa tällaisen palvelutoiminnan hankinnasta, sopimus- ja hallintosopimus oikeudellisesta sisällöstä sekä seuranta-, valvonta- ja reklamaatio-oikeutta koskevista oikeudellisista kysymyksistä. Näiden tietojen saatavuuteen kunnallinen hankintatoimi voi vaikuttaa huomattavasti palvelutoiminnan ulkoistamisen yhteydessä. Vasta tällaisen ulkoistettua toimintaa ja sen tuloksellisuutta kuten vaikuttavuutta kuvaavan informaation tarkastelun ja kunnan hankintatoimen toiminnan arvioinnin avulla kunnassa voidaan lähtökohtaisesti varmistua toteutetun toiminnan lainmukaisuudesta ja paljolti myös sen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta kuten kuntalaki (410/2015) 121.2 §:ssä edellyttää. Kyse on niin ikään yhdenvertaisuuden tarkastelusta suhteessa ydinkunnan puitteissa toteutettuun palvelutuotantoon nähden. Tätä käsitystä ja vaatimusta palvelutoiminnan tarkastelemiseksi ja arvioimiseksi tukee sosiaali- ja terveydenhuollossa yksiselitteisesti keskeinen ja pitkään voimassa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) kunnallista palvelutoimintaa koskeva sisältö- ja tasosäännös (4.3 §). Sen mukaan

kunnan tai kuntayhtymän on hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta ”varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta”.

Edellä esitetty normatiivinen palvelutasovaatimus on luonnollisesti perusteltua ulottaa kaikkeen kunnalliseen palvelutoimintaan missä on kyse kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen hyödyntämisestä osana kunnallista palvelurakennetta ja sen toimintaa. Ulkoistetun palvelutuotannon osalta tällainen varmistuminen yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen tasosta suhteessa kunnan itsensä toteuttamaan palvelutuotantoon nähden on sängen vaativa tehtävä ja sen toteuttaminen edellyttää monipuolista ja luotettavaa informaatiota sekä kunnan omasta että kunnan ulkopuolisesta palvelutuotannosta kunnallisten tehtävien hoitamisen kontekstissa. Tämä puolestaan vaatii vankkaa asiantuntemusta niin tiedon tuottamisen kuin sen arvioimisenkin näkökulmasta. Ulkoistamisessa on kuitenkin isona riskinä se, että ulkoistava organisaatio ei osaa arvioida oikein ulkoistettavien palvelujen toiminnallisen hyödyntämisen osaamistarvetta. Voidaan siis sanoa, että palveluhankinnassa osaamisresurssit ovat sekä hankintaprosessin uhka että mahdollisuus, ja että osaamisen tilan arviointi on yksi keskeinen kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arvioinnin avaintekijä.³²

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan hyvä ja asianmukainen rakentuminen kunnan ulkoistetun palvelutuotannon osalta edellyttää laaja-alaista ulkoistamisen kohteena olevaa palvelutoimintaa koskevaa jäsentynyttä tietoa palvelutuotannon sisällöltä edellytettävistä laki- ja kuntaperustaisista vaatimuksista. Kunnassa ulkoistamisen peruslähtökohtana tulee aina olla ulkoistettavan toiminnan strategisen kytköksen selvittäminen ja sen noudattaminen. Kysymys on kunnallisen palvelutoiminnan tavoitteita ja perustehtävää tukevien – ennen muuta lainsäädäntöön perustuvien – ydintoimintojen määrittelystä ja niitä koskevan ymmärryksen saavuttamisesta, jotta kuntapäätäjät ja heitä viime kädessä edustava hankintayksikkö voi ylipäätään toteuttaa tuloksekkaan palvelutoiminnan

³² Power, Desouza & Bonifazi 2006, 21, 25.

ulkoistamisen. Tässä kohden kriittinen lähtökohtakysymys on kunnan oman palvelutoiminnan tunteminen, ennen muuta sen riittävän yksityiskohtainen tunteminen, jotta voidaan arvioida sitä, vastaako kunnallinen palveluvarustus, ja kuinka hyvin, niihin vaatimuksiin ja tavoitteisiin, joita kunnassa on asetettu kuntalaisten tarpeita palvelevalle palvelutuotannolle kuntastrategiassa ja muussa kunnallisessa päätöksenteossa. Legitiimin ja laadukkaan kuntapalvelujen ulkoistamisen voidaan katsoa edellyttävän aina lähtökohtaisesti sen tarkastelua, miten hyvin nykyhetken palvelutuotanto vastaa kuntastrategian ja kuntapalveluja koskevan toimintapolitiikan mukaisia sisältöjä ja linjauksia. Jos tällaisen tarkastelun jälkeen palvelutoiminnan ulkoistamiselle jää tilaa, niin voidaan katsoa, että edellytykset jonkin kuntapalvelun tai joidenkin kuntapalvelujen ulkoistamiselle ovat ainakin periaatteessa olemassa. Tämä on luonnollisesti tärkeä kysymys sekä itse ulkoistamisprosessin toteutuksessa että myös ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden arvioinnin kannalta.³³

Toisaalta tavoitteellinen, kunnan etua ja kuntakonsernin kokonaistua palveleva, ulkoistaminen edellyttää kuntaorganisaation määrätietoista sitoutumista ja osallistumista palvelutoiminnan kehittämiseen. Luonnollisesti tällöin välttämätön osa tätä kehitystyötä on kunnallisen palvelutoiminnan *arvioinnin kehittäminen*. Voidaan sanoa, että ulkoistaminen on omaa erityistä huomiotaan vaativa kokonaisuus, joka edellyttää tuloksekkaasti toteutuakseen mm. asiantuntemusta, henkilö- ja muita resursseja sekä kunnan ja sen hankintatoimen määrätietoista ja rationaalista toimintaa. Koska ulkoistaminen edellyttää yhtä aikaa oikeaa ja realistista näkemystä sekä kunnan toiminnan nykytilasta, tavoitelluista toimintamalleista että niistä toimenpiteistä, joita tavoitteisiin pääseminen edellyttää, sen toteuttamisen tulee olla pitkäjänteistä toimintaa, jonka kehittämisessä myös ulkoistamisprosessien jatkuva arviointitoiminta ja sen myötä säännöllinen feedback takaisin kuntapalvelujen ulkoistamistoimintaan muodostaa ko-

³³ Power, Desouza & Bonifazi 2006, 20–21; ks. myös Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 121.

konaisuuden, jonka pohjalta ulkoistamisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella.

Kunnissa palvelutuotannon ulkoistamisen irrallisuus kuntastrategiaan perustuvasta hankintastrategiasta on huomattava riski kuntapalvelujen järjestämiselle asetettujen tavoitteiden legitiimiä toteutumista ajatellen. Jos kuntalain edellyttämän kuntastrategian mukaiset kunnan tehtäviä koskevat toimintalaieissa säädetyt palvelutavoitteet on konkretisoitu hankintastrategiassa epätarkasti ja mm. ulkoistettavien kuntapalvelujen laatusovaatimusmääräykset jäävät epäselviksi, kunnallinen hankintayksikkö on ongelmissa, joihin luonnollisesti kuntapalvelujen ulkoistamisen arvioinnissa tulee puuttua. Kaiken kaikkiaan tähän liittyy useita asiakokonaisuuksia, jotka ovat kriittisiä tekijöitä kunnan palveluja koskevan toimintapolitiikan kannalta ja joihin ulkoistusprosessien arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota. Tällaiset ulkoistushankkeiden riittämätöntä valmistelua ilmentävät tekijät voivat näkyä mm. puutteina ulkoistettavien toimintojen määrittelyn ja rajauksen kannalta, palveluntarjoajan ja ulkoistavan kuntaorganisaation yhteisten rajapintojen määrittelyssä sekä ulkoistamisen toiminnallisiin riskeihin varautumisessa.³⁴

Luonnollisesti myös hankintalain ohjaamissa kunnallisten ostopalvelujen kilpailutuksissa asetetut kunnallisten palveluhankintojen valinta- ja vertailukriteerit tuovat kuntapalvelujen ulkoistuksiin omat kunnan etua vaarantavat haasteensa. Tällöin ongelmana voi olla paitsi hankintakriteeristön lainvastaisuus niin myös sen epätarkoituksenmukaisuus ja tällaisten toteutusten kautta ilmenevät kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuusongelmat. Tämä johtaa lopulta siihen, että joudutaan sekä etukäteisesti että jälkikäteisesti arvioimaan hankintakriteeristön asianmukaisuutta ja kehittämistarpeita.³⁵

Koska kuntapalvelujen kuntastrategian mukainen hankinta ei voi oikeastaan koskaan päättyä palvelun tuottamisen äkilliseen siirtoon ulkopuoliselle palveluntarjoajalle, niin kuntapalvelujen ulkoistamisen toteut-

³⁴ Ks. tästä Power, Desouza & Bonifazi 2006, 26–27.

³⁵ Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42.

tamisessa kuin toteutuksen arvioimisessakin tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota myös niihin vaikutuksiin, joita palvelutuotannon elinkaariin liittyy. Tällöin kunnallisen palvelutuotannon ulkoistaminen on kokonaisvaltaisemman tarkastelun tarpeessa kuin mitä vain kliininen palvelujen tuotteistaminen, palveluhankinnan tarjouspyynnön laatiminen tai kilpailutuksen valintakriteerien asettaminen edellyttävät.³⁶ Vaikka esimerkiksi kuntapalvelujen palvelumuotoilu tai palvelujen tuotteistus antaa niin ulkoistajalle, palveluntarjoajalle kuin kuntalaisellekin palvelujen käyttäjänä ja tarvitsijana mielenkiintoista tietoa palvelun sisällöstä, se ei kuitenkaan kerro vielä kovinkaan paljoa tuotteistetun palvelun laaja-alaisista vaikutuksista ja esimerkiksi siihen mahdollisesti liittyvistä dysfunktioista. Kun tämä pidetään mielessä, niin myös tuotteistettujen kuntapalvelujen arviointitiedon rajat ja rajallisuus voivat palvella palvelutuotannon kokonaisvaltaista arviointia sängen hyvin.³⁷

Nimenomaan kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamiseen ja perinteiseen ostopalvelusopimustematiikkaan liittyvistä kysymyksistä tärkeimmät koskevat ulkoistetun palvelutoiminnan osalta palvelujen tuotteistamista – tai palvelumuotoilua – ja sen myötä eri palveluntuottajien tuotosten syrjimätöntä vertailua, palvelujen ulkoistamiseen kuuluvan hankintaprosessin riittävää kunta- ja asiakaslähtöisyyttä, asiakaslähtöisyyden edellytyksiä ja turvaamista hankintaprosessissa, sekä sopimusohjauksen mahdollisuuksien riittävän hyödyntämisen ja sopimusvalvonnan/-arvioinnin tarkastelua. Kunnan ja sen toiminnan arvioinnin näkökulmasta kyse on siten myös hallintosopimustematiikan hallinnasta ja sen täysimääräisestä hyödyntämisestä, jotta kunnan ja sitä myöden kuntalaisten etu toteutuisi mahdollisimman täysimääräisesti.

³⁶ Ks. tästä Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 130.

³⁷ Ks. tästä teemasta Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 28, 34–35.

Kunnan yhtiötetyn palvelutuotannon arviointi

Se mitä edellisessä alaluvussa todettiin kunnan ulkoistetun palvelutuotannon tarkastuslautakuntalähtöisen arvioinnin oikeusperustasta, pätee lähtökohtaisesti myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon tarkasteluun. Tosin sanoen kysymys on siitä, missä puitteissa kunnan toiminnan ja sen arvioinnin oikeudelliset puitteet määräytyvät, ratkaisee myös kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon tarkastelun osalta ne keinot, joiden avulla kunnan tarkastuslautakunta voi toteuttaa tehtävänsä kunnallisen palvelutuotannon arvioinnin osalta.

Uuden kuntalain (410/2015) myötä kunnallisten osakeyhtiöiden (”kuntayhtiöiden”³⁸) oikeudellinen asema kuntakonsernin sisällä on selkiytynyt. Tämä on merkinnyt, mikä on erityisen tärkeää, ennen muuta kuntayhtiöitä koskevan ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin oikeudellisen aseman parantumista. Ennen uuden kuntalain kuntayhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisesti säänneltyjä yhteisöjä sekä itse koko kuntakonsernia koskevien sääntelypuutteiden korjaamistoimia vallitsi huomattavaa epäselvyyttä kuntien toiminnan osalta juuri em. yhteisöjen oikeudelliseen asemaan liittyen. Tämä epäselvyys koski ennen muuta niitä ohjauskeinoja ja niiden laajuutta, mitä kunnilla oli käytössään suhteessa esimerkiksi juuri osakeyhtiöperustaiseen kunnan toimintaan nähden. Tässä tilanteessa kuntaomistajan asettamat tavoitteet ja näkemykset (esim. kunnan palvelustrategiassa) eivät välittyneet riittävällä tavalla yhtiöiden ja muiden kuntaperustaisten yhteisöjen toimintaan ja kuilu omistajakuntien ja näiden omistamien yhteisöjen välillä uhkasi paisua.³⁹

³⁸ Lähtökohtaisesti käsitteellä kuntayhtiö tarkoitetaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Tällaisesta omistajanäkökulmasta on olemassa erilaisia kuntayhtiöitä: 1) yhden kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama osakeyhtiö, 2) useiden kuntien tai kuntayhtymien yhdessä omistama osakeyhtiö tai 3) kuntaomistajan/omistajien ja muun toimijan yhdessä omistama osakeyhtiö. Ks. Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, 2. Tässä artikkelissa kuntayhtiöllä tarkoitetaan yksittäisen kunnan (kuntaomistajan) kuntapalvelujen järjestämisen organisointi-/tuottamismuotoa.

³⁹ Ks. HE 268/2014, 71–72.

Uudessa kuntalaissa on pyritty tarkastelemaan koko kuntakonsernia yhtäältä julkisoikeudellisen sääntelyn kohteena ja toisaalta vahvistamaan kunnan toiminnan (ks. käsite KuntaL 6.2 §) oikeudellisia mahdollisuuksia myös suhteessa yksityisoikeudellisesti järjestettyihin kuntakonserniin toiminnallisiin osa-alueisiin nähden. Voidaan varsin selvästi havaita, että uuden kuntalain 7 luku (Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus) pyrkii järjestämään kaikenlaista – niin julkisoikeudellisesti kuin yksityisoikeudellisestikin järjestettyä – kunnallista toimintaa koskevaa päätöksentekoa ja johtamista hyvin kattavasti. Tämä säädännäinen kunnallista johtamisjärjestelmää koskeva kehitys on mahdollistanut myös kunnallisen omistajapolitiikan (ks. KuntaL 37.1 §, kohta 4) selkiytymisen ja terävytymisen, sillä sen toteutumisen välineeksi nostettiin nyt kuntaomistajan kannalta merkittävä omistajaohjaussäännös (KuntaL 46 §). Tämän säännöksen täysimääräinen hyödyntäminen mahdollistaa nykyisin laaja-alaisen ja tehokkaan omistajaohjauksen toteuttamisen. Se onkin välttämätöntä, sillä kuntapalvelujen järjestämisen tarkoituksenmukainen organisointi kuntayhtiömuotoon edellyttää kunnan edun ja kuntakonsernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §) toteutumiselta tehokkaita ja vaikuttavia välineitä, joilla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa. Kysymys on samalla kunnallisen itsehallinnon toimintamahdollisuuksien ja -keinojen turvaamisesta suhteessa yksityisoikeudellisesti järjestettyyn kunnalliseen palvelutoimintaan nähden.

Kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arvioinnin näkökulmasta katsottuna juuri kuntalaissa mainitut omistajaohjauksen toimenpiteet (ks. KuntaL 46.2 §), jotka ”voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön” ovat lähtökohtaisesti juuri niitä toimenpiteitä, joiden onnistuneisuutta (tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta) yhtiömuotoisen kunnallisen palvelutuotannon toteutuksen osalta tulee tarkastella ja arvioida kuntaomistajan puolesta ja lukuun. Tällaista kunnallisen palvelu- ja muun toiminnan arviointia voimassa oleva kunta-

laki on edellyttänyt tarkastuslautakunnan toiminnalta 1.5.2015 lähtien. Kuntalain 121.2 §:n 2 kohdan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on ”arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.” Luonnollisesti myös kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arvioinnin tarkastelun yhteydessä esille nostetut palvelutuotannon saatavuutta, sisältöä ja laatua koskevat substanssikysymykset kuuluvat niin ikään kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon tuotosten arvioinnin piiriin. Tällöin myös yhtiömuotoisesti tuotetuilta kuntapalveluilta tulee edellyttää samaa tasoa kuin jos kunta olisi itse tuottanut kyseiset palvelut.

Jo hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin omistajaohjauksen sääntelytarpeen käsittelyn yhteydessä myös kunnalliseen toimintaan (ml. palvelutoiminta) liittyen, että uudessa kuntalaissa on tarpeen ottaa huomioon nimenomaan kunnan toiminta kokonaisuutena. Tällöin on luonnollista, että kuntaomisteisissa yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteet poikkeavat, ja niiden tuleekin poiketa, puhtaasti liiketaloudellisin perustein muotoutuneiden yhtiöiden ja muiden yhteisöjen ohjaustavoitteista. Tällaiset kuntalakiesityksen yleisperusteluissa esiin nostetut aiemman omistajaohjaustilanteen ongelmat voidaan kääntää nimenomaan sellaisiksi asioiksi ja tavoitteiksi, joiden osoittamalle perustalle kuntayhtiöpohjaisen toiminnan ja nimenomaan näiden yhtiöiden palvelutuotannon arviointi tulisi normatiivisessa mielessä kiinnittää. Kuntalakiesityksessä esiin nostettuja kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointikriteerejä ovat yhtiömuotoisen toiminnan kuntastrategiassa määritellyn tavoitteidenmukaisuuden arviointi, näiden tavoitteiden pohjalta kehitettävissä olevien mittarien suuntaisen toiminnan arviointi ja kuntayhtiömuotoisen palvelutoiminnan seurauksena syntyvien kokonaisvaikutusten arviointi.⁴⁰

Siinä missä kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arviointi on yhteydessä julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn ja kuntalain peruslähtökohtiin kunnan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta, kunnan yhtiömuotoi-

⁴⁰ Ks. HE 268/2014, 71.

sen palvelutuotannon arvioinnin normatiiviset kiinnekohdat kytkeytyvät yhtäältä tämän kuntapalvelujen organisointimuodon osakeyhtiölakiperustaisiin lähtökohtiin ja itse kuntalain kuntakonsernia ja yksityisoikeudellista yhteisömuotoa koskevaan ohjaukselliseen ja valvonnalliseen sääntelyyn. Voidaan sanoa, että tällaisen sääntelyn muodostama kehikko on se ydin, johon pohjautuen kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitoiminta voidaan juridisesti kiinnittää. Tämä johtuu paljolti siitä, että tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa ei ole juridisesti yksityiskohtaisesti säännelty. Keskeinen arviointisäännös on KuntaL:n 121.2 §:ssä, sen 2 kohdassa oleva tarkastuslautakunnan tehtäväsäännös, joka velvoittaa lautakunnan arvioimaan kaikkea kunnallista toimintaa yhtäältä siitä lähtökohdasta, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja toisaalta, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Normatiivisessa mielessä ja tarkastuslautakunnan toimivallan ja sen tehtävävelvoitteiden näkökulmasta katsottuna erityistä lakiin perustuvaa tai sen valtuuttamaa kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointirakennetta ei ole. Tosin kunnan (erityisesti kunnanhallituksen) velvollisuus ”valvoa kunnan etua” (KuntaL 39 §, kohta 3) ja kunnan omistajaohjauksen toteuttamiseen liitetty velvollisuus huolehtia siitä, että ”kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus” antavat ne normatiiviset puitteet, joista kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitoiminta tulee toteuttaa.

Edellä mainituista lähtökohdista tarkasteltuna kunnan yhtiömuotoiseen palvelutuotantoon kohdistuva omistajaohjaus ja sen onnistuneisuus on siten normatiivisesti perusteltu yhtiömuotoisen palvelutuotannon arvioinnin kohde, sillä uusi kuntalaki nimenomaisesti sääntelee omistajaohjausta ja sen toteuttamista (KuntaL 46 §). Näin ollen myös omistajaohjaukseen säädännäisesti liitettyjä toimenpiteitä ja niiden toteutuksen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan perustellusti arvioida. Sama asiantila koskee kunnan tytäryhteisöjen toiminnan järjestämisen arviointia ja kunnan konserniohjeessa annettavien ”tarpeellisten mää-

räysten” asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointia suhteessa konserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnan kuntakonsernin kokonaisuutta palveleviin tavoitteisiin nähden (KuntaL 47 §).

Koska myös kunnan konsernijohtosta, sen kokoonpanosta ja tehtävistä kuntakonsernin omistajaohjauksessa ja -valvonnassa säädetään kuntalain 48 §:ssä, on perusteltua arvioida myös konsernijohtoa ja sen toimintaa (toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta) suhteessa kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon toteutumiseen kuntakonsernissa. Tässä mielessä keskeinen säännös kunta-laissa on kunnan toimintakertomusta koskeva säännös. Sen (KuntaL 115.1 §:n) mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on annettava myös tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Myös muun muassa arvio ”todennäköisesti tulevasta kehityksestä” sekä keskeisistä johtopäätöksistä on esitettävä. Kun tähän lisätään vielä työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolausakunnan kuntajaoston ohjeistuksen mukaiset tarkennukset toimintakertomustietoihin – kuten tiedot tytäryhteisöjen toiminnan kehittymisestä sekä niiden toimintaan liittyvistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä – piiryy kokonaiskuva siitä informaatiosta, mitä kunnan toimintakertomukseen⁴¹ tulee nykyisin sisällyttää kunnan tytäryhteisöjen, käytännössä paljolti juuri kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon, toiminnasta. Tällainen tietopohja kunnan vastuulla olevasta toiminnasta muodostaa luonnollisesti muutoinkin tärkeän osan siitä informaatiovirrasta, jonka perustalle tulisi kaiken eri tavoin organisoidun kunnallisen palvelutoiminnan laadukkaan arvioinnin rakentua.

Käytännössä toimintakertomusyhteys kunnan ja erityisesti kuntakonsernin⁴² tasokkaan valvonnan ja arvioinnin toteuttamisen suhteen on ol-

⁴¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 15–44.

⁴² ”Kun konsernin olennaisia tapahtumia koskevat tiedot otetaan kunnan toimintakertomukseen, ei konsernista laadita erillistä toimintakertomusta.” Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2017, 32.

lut kuitenkin heikko tai vähintäänkin puutteellinen. Kyseiseen asiantilaan kiinnitettiin huomiota mm. uuden kuntalain esitöissä erityisesti konsernitilinpäätöksen laadinnan ongelmien tarkasteluun viitaten. Tällöin todettiin, että kuntayhtiöiltä ja muilta kunnan varsinaisen budjettitalouden ulkopuolisilta yhteisöiltä ei ole saatu riittävän ajoissa ja yksilöidysti tietoja asianmukaisen tilinpäätöksen laatimista varten. Uuden kuntalain säätämisen myötä em. ongelmien on katsottu poistuvan tai ainakin helpottuvan tehokkaamman omistajaohjauksen ja laadukkaampien kunnan konserniohjeiden toteuttamisen keinoin.⁴³ Voidaankin todeta, että nykyinen sääntelytila myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon oikeudellisen aseman osalta mahdollistaa aikaisempaa kokonaisvaltaisemman ja perusteellisemman yhtiömuotoisen palvelutoiminnan ohjauksen ja siten myös kyseisen toiminnan arvioinnin.

Kunnan arviointikertomus tarkastuslautakunnan arviointitehtävän toteuttajana

Kuten jo aiemmin todettiin, kunnan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnalla ei ole erikseen säänneltyä konkreettista toimintasisältöä eikä siten toiminnan toteutumista tehostavia velvoitteita ja niihin kiinnittyviä sanktioita. Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on pitkälti kunnan itsensä ja vieläpä itse tarkastuslautakunnan määriteltävissä. Ohjenuorana voidaan ja luonnollisesti myös tulee pitää sitä, että tarkastuslautakunnan toiminnan tuloksena kunnan etu ja kuntakonsernin kokonaisuus toteutuvat mahdollisimman hyvin. Muunlaista tulkintaa voi tuskin edes pitää mahdollisena.

Lainsäätäjä ei ole kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi jäsentää edes uuden kuntalain myötä lakisääteisen arviointikertomuksen yksityiskohtaisesti, ja lähtökohtaisesti siten pakollista, sisältöä. Kuntalaissa tyydytään tässä mielessä vain toteamaan, että ”(T)arkastuslautakunta laatii arviointisuun-

⁴³ HE 268/2014 vp, 83.

nitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisina pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.” (KuntaL 121.4 §).

Koska kuntalaissa ei varsinaisesti ole sääntelyä kunnallista toimintaa koskevan arviointitoiminnan sisällöstä, sen laajuudesta ja yksityiskohtaisista tavoitteista, tarkastuslautakunnan toimivalta kunnallisen toiminnan arvioinnin ja itse arviointikertomuksen laadinnan suhteen on lähtökohdiltaan laaja. Tämä lainsäädännöllinen asiantila on luonnollisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä korostava, vaikkakin myös jäsentyneempi lähestymistapa voisi tuottaa itsehallinnollisessa mielessä perusteltua, systemaattista ja laadukasta, arviointitietoa kunnan toiminnan onnistuneisuudesta ja erityisesti – mikä tässä yhteydessä on tärkeää – erityyppisen palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on oikeusohjeiden vähydestä huolimatta joka tapauksessa hyvin keskeisessä asemassa mitä tulee kunnan etua ja kuntakonsernin kokonaisuutta palvelevan arviointikertomuksen laadintaan. Oikeudellisesti perusteltuja lähtökohtia kunnan ulkoistaman palvelutuotannon arvioinnin osalta voidaan maamme kunnissa kehittää yhtäältä kunta- ja hankintastrategiaan pohjautuen ja toisaalta hankintäsääntelyn kunnan etua palvelevien mahdollisuuksien toteutumisen arvioinnin kautta. Vastaavasti kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon onnistuneisuutta ja tuloksellisuuspotentiaalin toteutumista voidaan arvioida edellisessä luvussa käsitellyn kuntakonsernijohtamisen, -ohjauksen ja -valvonnan toteutumisen tarkastelun näkökulmista. Vuoden 2015 kuntalaki mahdollistaa erityyppisen arviointiorientaation varsin hyvin, sillä nykyisin tarkastuslautakunta ei ole sidottu yksinomaan arviointikertomusinformaation laatimiseen ja välittämiseen. Jo ”(e)nnen arviointikertomuksen valmistumista tarkastuslautakunta voi raportoida tilikauden aikana val-

tuustolle myös muista merkittävistä arviointihavainnoista, kun tarkastuslautakunta katsoo esimerkiksi asian kiireellisyyden tätä vaativan”.⁴⁴

Jos ja kun halutaan selvärajaisempaa kuvaa siitä, mitä kuntapalveluja koskevalta arviointitoiminnalta ja erityisesti siihen perustuvalta arviointikertomukselta tulisi edellyttää, niin havaitaan, että hyödynnettävissä oleva asianmukainen aineisto on sangen vähäistä. Kaksi merkittävää julkaisua tässä yhteydessä voidaan kuitenkin nostaa esille. Melko seikkaperäinen ja systemaattinen kokonaisuus myös kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin kannalta on ensinnäkin entisen tilintarkastusyhteisö Oy Auditor Ab:n kustantama ja tilintarkastuksen ja arvioinnin asiantuntijoiden kirjoittama teos *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää*⁴⁵. Toinen, suppeampi mutta tällä hetkellä viimeisin, kunnan tarkastuslautakunnan arviointitehtäviä käsittelevä julkaisu on Suomen Kuntaliiton toimesta vuonna 2018 laadittu ohjekirjanen *Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana*. Vaikka Suomessa on tilintarkastus- ja arviointitoimintaan liittyen mm. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tilintarkastusvalvonnassa toimiva tilintarkastuslautakunta⁴⁶ ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) yhteydessä toimivan kirjanpitolaikunnan kuntajaosto⁴⁷, erityistä kuntien tarkastuslautakuntien toimintaa viranomaisasemassa ohjaavaa ja ohjeistavaa toimielintä maassamme ei ole.

Siitä huolimatta, että tilintarkastusyhteisö Auditorin kustantama julkaisu on laadittu ennen uuden kuntalain voimaantuloa, se tarjoaa kuitenkin eväitä myös voimassa olevan kuntalain mukaisen (pakollisen) arviointikertomuksen laadintaan. Julkaisun 7 luvussa käsitellään nimenomaisesti arviointikertomuksen laatimista kuntakonsernin näkökulmasta. Tämän tarkastelun perusteella julkaisussa todetaan kuntakonsernin arvioinnin perusteiden osalta lähtökohtaisesti, ja sinänsä hyvin huomionarvoisesti,

⁴⁴ Vilkkio 2017, 196.

⁴⁵ Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011.

⁴⁶ Ks. <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta.html>.

⁴⁷ Kuntalaki (410/2015) 112 §; ks. myös <https://tem.fi/kirjanpitolaikunta>.

mm. seuraavaa: ”Erityistä huomiota tarkastuslautakunnan tulee kiinnittää kunnan omistajapoliittisten linjausten määrittelyyn ja perusteisiin sekä niiden toteutumiseen ja valvontaan konsernijohtoon suorittamassa konserniohjauksessa. Konserniohjauksessa tarkastuslautakunnan arviointi kohdistuu siihen, onko kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen valvonta ollut riittävää.” ja edelleen ”(T)arkastuslautakunnalla tulee olla tytäryhteisöjä ja konsernikokonaisuutta koskevan arvioinnin pohjana talousarviossa asetetut strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä taloudellisen aseman kehittymistä kuvaavat tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta ja talouden tilaa kunta-konsernissa arvioidaan.”⁴⁸

Tässä tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan laadukkuuden kehittämiseen tähänneessä julkaisussa tarkastellaan erikseen myös sitä, miten kunnan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tulisi määritellä arvioinnin painopisteet ja ylipäätään toteuttaa laadukasta arviointianalyysiä. Tältä osin julkaisussa todetaan, että ”(T)arkastuslautakunnan kannattaa arviointi- ja työsuunnitelmansa sekä tilikauden aikana esille nousseiden kriittisten asioiden perusteella syventyä arviointikertomuksessaan muita tytäryhteisöjä tarkemmin jonkin tytäryhteisön toiminnan ja tuloksellisuuden arviointiin sekä omistajaohjauksen onnistumiseen kyseisessä yhtiössä. Painopisteiden valinnassa tulisi ottaa huomioon omistajapoliittiset linjaukset ja kuntastrategia. Tämä liittyy edellä käsiteltyyn suunnitelmallisuuteen, sillä muutoin riskinä on, että arviointikertomus jää tytäryhteisöjen arvioinnin osalta liian yleisluontoiseksi tai että sen laajuus paisuu liian suureksi varsinkin suuressa kuntakonsernissa.”⁴⁹ Voidaan sanoa, että Ainasvuoren ym. tilintarkastuksen ja arvioinnin asiantuntijoiden keskeiset linjaukset kunnan tarkastuslautakunnan varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuoliseen toimintaan, ml. yhtiömuotoiseen palvelutoimintaan,

⁴⁸ Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Olila & Oulasvirta 2011, 93.

⁴⁹ Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Olila & Oulasvirta 2011, 96.

liittyen⁵⁰ antavat niukahkon mutta sinänsä tarpeellisen selvityksen siitä sisällöstä, mitä tulisi olla luettavissa jokaisen kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin osalta kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksista.

Koska Suomen Kuntaliitolla on keskeinen (ns. puolivirallinen) asema kuntien toiminnan ohjeistajana, merkittävä normatiivista luonnetta omaava kunnan toiminnan tarkastuslautakuntaperustaisen arvioinnin ohjeellinen ohjausväline on Kuntaliiton toimesta vuonna 2018 laadittu ohjekirjanen Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana⁵¹. Julkaisu tosin ei varsinaisesti erittele kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toteuttamista ja sen onnistuneisuutta. Se antaa kuitenkin ”uusia yleisiä ohjeita” hyvän arviointikertomuksen laadintaan. Näiden ohjeiden mukaan arviointi tulisi kohdistaa kunnallisen toiminnan tuloksellisuuden kannalta keskeisten tavoitteiden ja toimintojen tarkasteluun. Julkaisun mukaan hyvällä arviointisuunnittelulla voidaan osaltaan varmistaa tarkastuslautakunnan resurssien käytämisen taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus, ja valita siten kaikkein tarkoituksenmukaisimmat arviointimenetelmät ja arvioinnin toteuttamisen toimintatavat. Tämä voi tapahtua käytettävissä olevien resurssien ja arviointikohteiden luonteen pohjalta. Arviointimenetelminä ja aineistoina voidaan käyttää muun muassa seuraavia:

1. Haastattelut, kuulemiset, tutustumiskäynnit
2. Mittarit ja indikaattorit (esim. strategia- ja tavoitemittarit ja hyvinvointikertomuksessa seurattavat indikaattorit, muut kunnan ja kuntakonsernin taloutta ja toimintaa kuvaavat indikaattorit)
3. Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen raportit
4. Muiden suorittamat tarkastukset ja arvioinnit (esim. auditoinnit ja itsearviointit)

⁵⁰ Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Oltila & Oulasvirta 2011, 86–101.

⁵¹ Ks. Korento, Mehtonen & Salenius 2018.

5. Asiakkaiden, sidosryhmien ja henkilöstön antamien palautteiden yhteenvedot.⁵²

Kun tarkastellaan kunnan ulkopuolisia palvelutoimintamuotoja erityisesti tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen puitteissa, havaitaan, että kysymys voi olla tässä yhteydessä paitsi toteutetun palvelutoiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta (KuntaL 121.2 § kohta 2), niin myös valtuuston talousarviossa kunnalle ja kuntakonsernille asettamien (sitovien) tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Lisäksi valtuusto voi asettaa kunnassa myös sellaisia kunnallisen toiminnan ja talouden tavoitteita, jota eivät suoranaisesti liity talousarvioon ja talousarvioprosessiin. Nämäkin ovat kuitenkin merkityksellisiä, sillä valtuusto on voinut hyväksyä tällaisia tavoitteita esimerkiksi erilaisissa suunnitelmissa kuten kunnan hyvinvointisuunnitelmassa tai yhdenvertaisuussuunnitelmassa. Tällöin arviointikertomuksessa on perusteltua arvioida suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden yhteyttä kuntastrategiassa asetettuihin (palvelu) tavoitteisiin nähden.⁵³ Arvioinnin peruslähtökohtana tulee kuitenkin aina olla arvioitavan toiminnan tapauskohtaisesti vaihtelevan luonteen huomiointi ja toimintaan kiinnittyvien tavoitteiden sitovuuspunninta.

Erityisesti kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin osalta tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tulee esittää selkeästi arviointikysymykset ja -menetelmät, rajaukset, havainnot, johtopäätökset ja myös suositukset tarkastuslautakunnan tavoitteiden toteutumisen arvioinneista. Erikseen, lähinnä arviointikertomuksen esitysteknisestä näkökulmasta, voidaan korostaa sitä, että arviointikertomuksessa tulee esittää aina valtuuston tavoite ja sitä kuvaava mittari sekä tarkastuslautakunnan arvio tavoitteen toteutumisesta perusteluineen, mikäli tavoite poikkeaa *toimintakertomuksessa* annetusta selvityksestä.⁵⁴

⁵² Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 11.

⁵³ Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 12–13.

⁵⁴ Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 18.

Huomionarvoista kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toteutumisen valvonnan ja arvioinnin kannalta on myös se, että tarkastuslautakunta voi Kuntal. 121.4121.4 §:n perusteella, ja kuntakonsernin kokonaisedun toteutumista ajatellen sen pitääkin, antaa tarvittaessa valtuustolle muitakin tarpeellisia selvityksiä kuin vain arviointikertomuksen. Tästä näkökulmasta huomattavat ja osittain erittäin vakavat puutteet vanhus-ten ympärivuorokautisessa palveluasumisessa (hoivakodit), jotka nousivat massiivisesti julkisuuteen alkuvuodesta 2019, olisi pitänyt lähtökohtaisesti havaita ja raportoida myös ja nimenomaan kuntien tarkastuslautakuntien kunnan ulkopuolisiin palvelutoimintamuotoihin kohdistuvan valvonta- ja arviointitoiminnan tuloksena⁵⁵. Nyt ikäihmisten palveluasumista koskevat varsin laajamittaiset epäkohdat tulivat vain vähäisessä määrin esille kunnallisen tarkastuslautakuntatoiminnan tuloksena, vaikka yleisenä/julkisena tietona on jo pitkään ollut, että pelkästään alan suurimman yksityisen palveluntuottajan toiminnasta on tehty yksinomaan vuosina 2016–2018 peräti 16 langettavaa aluehallintovirastojen (AVI) valvontaratkaisua, joista ilmenee vakavia, usein pitkäaikaisia puutteita ja laiminlyöntejä kuntien ostopalveluina hankkimien asumispalvelujen sisällössä ja laadussa sekä ikäihmisten kohtelussa⁵⁶. Kun vastaavanlaiset palvelujen lainmukaisuuden ja riittävän tason (STVOL 4.3 §) toteuttamista koskevat ongelmat ovat olleet jo kauan tiedossa ja todennettuja myös kahden muun suuren valtakunnallisen hoivaketjun ympärivuorokautisessa asumispalvelutuotannossa⁵⁷, voi perustellusti kysyä, miksi kunnallisen arviointi- ja tarkastustoiminnan rooli on jäänyt jopa vakavien palvelulaiminlyöntien yhteydessä ja niiden korjaamiseen vaikuttamisessa niin vähäiseksi?

Kuntalain arviointi- ja tarkastusluku (luku 14) alleviivaa arviointitoiminnan tärkeyttä nimenomaan kunnallisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden varmistajana. Erityisesti tästä syystä ei ole kuntapalvelujen arviointi- ja valvontajärjestelmän edun mukaista eikä mil-

⁵⁵ Ks. esim. Talouselämä 2.2.2019.

⁵⁶ Yle Uutiset 29.1.2019a.

⁵⁷ Yle Uutiset 26.1.2019 ja Yle Uutiset 29.1.2019b.

lään tavoin hyväksyttävää, että jo vuosia jatkuneisiin lukuisiin ja osittain hyvin vakaviin hoivapalveluongelmiin puututaan vasta kun julkisuuteen nousseet hoidon laiminlyönnit suorastaan pakottavat kunnan viranomaiset keskeyttämään hoiva-asiakkaiden sijoittamisen pahimpien epäkohtien kohteena oleviin hoivapalveluyhtiöiden hoivakoteihin⁵⁸.

Kun tarkastellaan konkreettisesti kunnallisen tarkastuksen ja erityisesti tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan tosiasiallista toteutusta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen osalta, havaitaan siis varsin helposti toiminnan niukka ja vaatimaton taso. Kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arviointitoiminnan sisällön tarkastelua varten keskitytään seuraavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon laajoihin kokonaisulkoistuksiin ja sote-palveluyhtiöittämiseen. Koska kysymys tässä yhteydessä on nimenomaan yhteiskunnallisesti hyvin merkittävästä kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamisesta ja yhtiöittämisestä, on tärkeää havaita, miten kuntien tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan kohteina ja erityisesti tarkastuslautakuntien arviointikertomusten arviointitoimien ja -havaintojen kirjaamiskäytännöissä tällainen palvelutoiminta näyttäytyy. Lähtökohtaisesti voi perustellusti olettaa, että näin keskeisen lakisääteisen yhteiskunnallisen tehtävän mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnan tuloksekas ja tarkoituksenmukainen toteutuminen saa runsasta ja merkityksellistä huomiota kuntien arviointikertomuksissa.

Tämän artikkelin puitteissa oikeudellisen tarkastelun apuna ja kunnan ulkopuolisen palvelutoiminnan (sote) arviointikäytännötarkastelun konkreettisena lähtökohtana toimi kattava vuoden 2018 puolivälin kokonaisulkoistus- ja yhtiöittämistilanteeseen Suomessa perustunut sote-palvelujen ajankohtaiskatsaus, jonka Lääkärilehden työryhmä toteutti tutkija Piitu Parmanteen materiaaleihin perustuen kevät–kesällä 2018.⁵⁹ Tämän tilannekuvan perusteella selvitin sitten vuosien 2015–2017 sote-palvelujen laaja-alaisen ulkoistusten ja yhtiöittämisten toteutusta

⁵⁸ Yle Uutiset 26.1.2019.

asianomaisten sote-kuntien tarkastuslautakuntien⁶⁰ arviointitoiminnassa. Kuva kuntien ulkopuolisen palvelutoiminnan tarkastelusta kuntien arviointikertomuksissa osoittautui yllättävän niukaksi, sillä suurimmassa osassa tarkastelukuntien arviointikertomuksia ulkoistettua tai yhtiöitettyä palvelutoimintaa ei arvioitu lainkaan tai tyydyttiin lähinnä vain toteamaan ulkoistamisen tai yhtiöittämisen tapahtuneen. Ydinkunnan ulkopuolella tuotetun palvelutoiminnan tarkastelemattomuutta kunnan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa saatettiin perustella jopa sillä, että kyseiset palvelut on ulkoistettu/yhtiöitetty! Perusteellista, lähinnä julkisen vallan (kunnan) sote-palvelutehtävien kokonaisuuteen luotaavaa, kunnan ulkopuolisen palvelutoiminnan arviointia kertomuksissa ei esiintynyt lainkaan, vaikka ydinkunnan tuottamien sote-palvelujen arvioinnin yhteydessä näin useimmiten tapahtuu. Joissain arviointikertomuksissa viitattiin palveluyrityksen itsensä laatimaan palauteyhteen-vetoon tai muuhun vastaavaan palveludokumentaatioon, jonka objektiivisuus herättää luonnollisesti kysymyksiä.

Käytännöt kuntien ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin osalta näyttävät edellä esitetyn valossa sangen ongelmallisilta: kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa tällaisen palvelutoiminnan arviointi on lähes poikkeuksetta silmiinpistävän niukkaa (korkeintaan muutama lause arviointikertomusta kohden) sekä informaatio- ja käyttöarvoltaan huonoa tai korkeintaan välttävää. Tällaista ”arviointia” ei voi myöskään pitää edes nykyisen, kaiken lisäksi melko yleispiirteisen, arviointisääntelyn ja -ohjeistuksen edellyttämällä tasolla.

⁶⁰ Tarkastuslautakuntatarkasteluun tulivat mukaan seuraavien kuntien arviointikertomukset (kunnat erä- eli erityisvastuualueittain): HYKS-erä: Pyhtää ja Sysmä; KYS-erä: Rantasalmi, Rääkkylä, Sulkava ja Tohmajärvi; OYS-erä: Keminmaa, Kärsämäki, Siikalatva, Lumijoki, Posio ja Puolanka; TAYS-erä: Alavus, Jämsä, Juupajoki, Kihniö, Kuhmoinen, Kuortane, Mänttä-Vilppula, Parkano, Ruovesi, Soini, Virrat ja Ähtäri; TYKS (ei tarkastelukuntia).

Tarkastuslautakunnan arvioinnin ja arviointikertomuksen kehittäminen

De lege ferenda -näkökulmasta edellä esitetty herättää varsin paljon kunnallisen tarkastuslautakuntainstituution kehittämisajatuksia ja -tarpeita. Tässä artikkelissa case study -tyyppisen tarkastelun kohteena olleet laaja-alaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset ja osin myös tällaista toimintaa koskevat yhtiöittämisratkaisut kertovat varsin korutomalla tavalla siitä, että lähtökohtaisesti pienissä ja keskikokoisissa kunnissa – eli pääosin kunnissa, jotka ovat päätyneet sote-palvelujensa laajaan ulkoistamiseen tai yhtiöittämiseen – tarkastuslautakunnat eivät ole juuri kiinnittäneet huomiota tällaisen palvelutoiminnan tavoitteiden toteutumisen, tuloksellisuuden ja ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden monipuoliseen arvioimiseen. Tällaista asiantilaa ei luonnollisestikaan voi pitää tyydyttävänä.

Vertailevassa mielessä yleisluonteisen arviointitarkastelun kohteeksi on syytä ottaa lyhyesti vielä kuuden suurimman maamme kaupunkikunnan (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) tarkastuslautakunnan arviointikertomukset kolmelta vuodelta (vuosien 2015–2017 kertomukset). Näiden kertomusten keskeinen, yleistettävissä oleva havainto on se, että niissä kiinnitetään pieniä ja keskikokoisia kuntia enemmän huomiota ulkoistetun kunnallisen sote-palvelutoiminnan arviointiin. Tosin kyseisten kaupunkien arviointitoiminta ei ole em. mielessä erityisen laajaa, systemaattista ja kattavaa. Näin on siitäkin huolimatta, että kyse on kuitenkin kunnan ja kuntalaisten oikeuksien kannalta keskeisistä palvelutuotannon osa-alueista. Vain satunnaiset, otantaan perustuvat palveluyhtiö- ja ulkoistustapaustarkastelut arviointikertomuksissa eivät ole riittävä ja legitiimi tapa valvoa ja arvioida kunnallisten sote-tehtävien ja -palvelujen julkisrahoitteisen palvelutuotannon tuloksia.

Voidaan todeta, että nykyisellään tarkastuslautakuntien arviointitoimintaan liittyy varsin suuri ”tarkasteluvaje”. Kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arviointi kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa on huomattavasti vähäisempää, yleisluontoisempaa ja epäsystemaattisempaa kuin ydinkunnan palvelutuotannon parissa toteutettujen kuntapalvelujen tarkastelu ja arviointi. On valitettavaa, kuten yleisten sote-, vanhustenhuollon hoiva- ja asumispalvelujen ulkoistamisiin ja yhtiöittämisiin liittyvät varsin laajamittaiset ongelmat kertovat, että Suomen kuntien tarkastuslautakuntien palvelu(järjestelmä)arviointit eivät vaikuta olevan tällä hetkellä kaikilta osin ajan tasalla. Toki parannettavaa vaikuttaisi olevan arviointikertomusten mukaan myös kuntien omien ydinkuntarakenteidensa puitteissa tuottamien palvelujen arvioinnissa, mutta tämä asiantila ei ollut nyt tarkemman tarkastelun kohteena. Hyvinvointioikeudelliset palveluongelmat ja -puutteet ovat kansalaisten ja kuntalaisten kannalta kuitenkin aina hyvin relevantteja oikeusongelmia, joiden poistaminen tai ainakin olennainen vähentäminen on mitä suuremmassa määrin viime kädessä julkisen vallan, Suomessa lähtökohtaisesti kuntien ja valtion, tehtävä.

Kun pohditaan sitä, miten tällaisesta tarkastuslautakuntatoiminnan epätydyttävästä tilasta suhteessa yksityisoikeudelliselta pohjalta tuotettuja kuntapalveluja koskevaan arviointitoimintaan nähden päästäisiin parempaan tilanteeseen, tulee eittämättä mieleen lainsäädännön kehittäminen suhteessa tarkastuslautakunnan toimintavelvoitteisiin. Erityisesti arviointikertomuksen vaikuttavuuden ja ylipäätään arviointitoiminnan reagoitakyvyn ja -nopeuden elementtejä olisi nähdäkseni syytä selvästi vahvistaa. Voitaisiin esimerkiksi ajatella kuntastrategian sisältöalueiden lakitasoista sääntelyä mukailleen niin, että myös kunnan arviointikertomuksen sisältöä säänneltäisiin lakiperustaisesti vähintäänkin niiden asiakokonaisuuksien osalta, joita arviointikertomuksessa olisi välttämätöntä ja perusteltua aina käsitellä.⁶¹ Nyt tällaista tarkastuslautakunnan yleis-

⁶¹ Huomaa tässä yhteydessä erityisesti JHT-tilintarkastuksen varsin tarkka tehtävämäärittys kuntalaissa (123 §).

luonteista tehtävämäärittystä tarkempaa, arviointitoiminnan toteuttamista osa-alueisiinsa erittelevää sääntelyä ei ole. Jos esimerkiksi ulkoistetun ja yhtiötetyn kunnallisen palvelutuotannon osalta tällaisia velvoitteita olisi, kuntien arviointikertomukset tarjoaisivat myös kuntapäätäjille ja kuntalaisille nykyistä enemmän käyttökelpoista informaatiota sekä itse ydinkunnan palvelutoiminnan että ulkoistettavan palvelutoiminnan kehittämiseksi.

Edellä kuvattu kuntapalveluarvioinnin puutostila on huolestuttava. Se etäännyttää kuntalaisia poliittisesta päätöksenteosta ja saattaa kunnallisen monituottajaperustaisen palvelutuotantojärjestelmän legitimitetin kyseenalaiseksi. Siksi erityisesti kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamisen osalta sen oikeudellista ohjausta tulisi kokonaisuudessaan vahvistaa sekä säädännäisesti (lakitasoisesti) että myös hallintosääntöohjausta kehittämällä niin, että käytettävissä olevat palvelutuotannon ohjauskeinot voisivat nykyistä paremmin ottaa huomioon kunnallisen palveluntuotantokentän kaikki toimijat, niin julkis- kuin yksityisoikeudellisesti orientoituneet. Näin myös ulkoistamisprosessin johtamista ja kunnan toimintaa tässä yhteydessä ylipäättään olisi mahdollista kehittää nykyistä läpinäkyvämpään ja kuntalaismyönteisempään suuntaan.⁶² Kunnan yhtiömuotoisen toiminnan osalta puolestaan pitäisi harkita vakavasti, Ruotsin esimerkin suuntaisesti, kuntayhtiömuodon eriyttämistä oikeudelliselta asemaltaan ja toimintavelvoitteiltaan nykyistä julkisoikeudellisempaan suuntaan. Tällöin voitaisiin turvata aiempaa paremmin myös yhtiömuotoisessa palvelutoiminnassa kunnan ja kuntalaisten edun toteutumisen kannalta tärkeitä tavoitteita ja intressejä kuten julkisuusperiaatteen ja tiedottamisvelvollisuuden nykyistä laajempi soveltaminen sekä tärkeiden (hallinto) menettelyllisten oikeuksien kuten palveluasiakkaiden kuulemisen rajoitettu toteuttaminen. Yksi harkitsemisen arvoinen kunnallisia osakeyhtiöitä koskeva kehittämisen muoto voisi myös olla säätää kuntayhtiöistä osana kuntalakia kunnallisten liikelaitosten tapaan (ks. KuntaL 9 luku Kunnallinen liikelaitos).

⁶² Ks. tästä esim. Komulainen 2010, 297, 486–490.

Lopuksi

Tämänhetkinen oikeustila kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toiminnan arvioinnin osalta ei ole tyydyttävä. Tarvitaan selvästi myös velvoittavia oikeusohjeita (suositusluonteisten lisäksi), jotta kunnan etu ja kuntakonsernin kokonaisuus voisivat toteutua myös ulkoistetun ja yhtiötetyn kunnallisen palvelutoiminnan arvioinnin ja valvonnan tuloksena. Teoreettisperustaisesti tarkasteltuna kyse on kunnan toimintaan kohdistuvan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin ja -tarkastuksen⁶³ organisomisesta laillisuustarkastuksen (tilintarkastus) oheen. Toimiva ja luotettava tarkoituksenmukaisuusarviointi on myös mitä parhaita paikallisista olosuhteista ja itsehallinnollisista tarpeista määrittävää toimintaa, jolle on edellä esitetyn valossa perustellut tarpeensa nykyisten ja mahdollisesti myös tulevien sote-itsehallintoyhdyskuntien kentässä, sillä palveluasiakkaiden, kuntalaisten ja kansalaisten oikeudet ja niiden tuloksekas huomioon ottaminen eivät ole mihinkään katoamassa.

⁶³ Ks. Myllymäki 2007, 323.

Lähteet

Artikkelit, kirjallisuus ja virallislähteet

- Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E. & Oulasvirta, L. (2011) *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää*. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- Fredriksson, S., Hyvärinen, O., Mattila, M. & Wass, H. (2009) *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015) *Kuntalaki – Tausta ja tulkinta*. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistutkimuksia.
- Komulainen, M. (2010) *Ulkoistaminen kunnassa*. Tampereen yliopisto, Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Korento, S., Mehtonen, M. & Salenius, M. (2018) *Kebittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kulla, H. (2018) *Hallintomenettelyn perusteet*. 10. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Lahden kaupunki 10.12.2018 (<http://www.mediaserver.fi/live/lahti>). *Valtuuston kokouksen pöytäkirja*.
- Lehikoinen, R. & Töyrylä, I. (2013) *Ulkoistamisen käsikirja*. Helsinki: Talentum.
- Lääkärilehti (2018) Sote-kartta muuttuu ilman lakiakin. Työryhmä T. Keränen, P. Parmanne, M. Pihlava, U. Toikkanen, H. Vierula & H. Väyrynen. *Lääkärilehti* 23/2018, vsk 73, 1464–1469.
- Meklin, P. (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa A. Myllymäki & J. Vakkuri (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press, 91–117.

- Myllymäki, A. (2007) *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, O. (2017) *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017) *Julkisten hankintojen sääntely*. 1. painos. Tallinna: Kauppakamari.
- Oulasvirta, L. (2007) *Palvelun laadun arviointi moniportaaisessa julkisessa organisaatiossa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1239. Tampere: Tampere University Press.
- Power, M., Desouza, K. & Bonifazi, C. (2006) *The Outsourcing Handbook. How to Implement a Successful Outsourcing Process*. London, Philadelphia: Kogan Page.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017) *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 21.10.1996. *Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996: Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 31.10.2000. *Kuntaliitto, yleiskirje 31/80/2000: Suositus valtuustotason arvioinnista*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 26.10.2006. *Kuntaliitto, yleiskirje 17/80/2006: Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 8.6.2011. *Kuntaliitto, yleiskirje 8/80/2011: Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 12.1.2017. *Kuntaliitto, yleiskirje 4/2017: Valtuustokauden 2013–2017 työskentelyn arviointi*.
- Talouselämä 2.2.2019. *Välttävän palvelun hoivayhtiöt pysyvät pystyssä, vaikka niiden pitäisi kuolla pois*.
- Tarkastuslautakunta 2016, 2017 ja 2018. *Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2015, 2016 ja 2017*. Alavus, Jämsä, Juupajoki, Keminmaa, Kihniö, Kärsämäki, Kuhmoinen, Kuortane, Lumijoki, Mänttä-Vilppula, Parkano, Posio, Puolanka, Pyhtää, Rantasalmi, Ruovesi, Rääkkylä, Siikalatva, Soini, Sulkava, Sysmä, Tohmajärvi, Virrat, Ähtäri. (Luettu 5.3.2019 mennessä kuntien internet-sivuilta tai (sähkö)postitse saaduista tiedostoista.)
- Tarkastuslautakunta 2016, 2017 ja 2018. *Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2015, 2016 ja 2017*. Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa. (Luettu 8.3.2019 mennessä kaupunkien internet-sivuilta.)
- Tuori, K. (1983) *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa*. 2. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

- Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. 4. tarkastettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vilkko, A. (2017) Tarkastuslautakunnan toiminnan tarkoitus ja periaatteet. Teoksessa O. Häyrinen & A. Ryynänen (toim.) *Luottamushenkilön käsikirja 2017*. Tallinna: UNIPress, 184–207.
- Virtanen, P. (2007) *Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. 1. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Yle Uutiset 26.1.2019 (<https://yle.fi/uutiset/3-10615846>). *Asiakasturvallisuus on vaarantunut useissa Esperi Caren hoivakodeissa – monet kaupungit keskeyttäneet asukkaiden sijoittamisen vakavien ongelmien vuoksi*.
- Yle Uutiset 29.1.2019a (<https://yle.fi/uutiset/3-10618334>). *Ylen selvitys: Hoivajätti Attendolla ongelmia ympäri Suomen – hoivakodeissa aliravittuja, ulkoilua harvoin ja likaisissa vaipoissa nukkumaan*.
- Yle Uutiset 29.1.2019b (<https://yle.fi/uutiset/3-10619529>). *Ylen selvitys: Vanhusten ravitsemus oli retuperällä Mehiläisen hoivakodissa – letkuruokinnassa ollut asiakas ei saanut ravintoa 18 tuntiin*.

Säädökset

Kuntalaki (17.3.1995/365)

Kuntalaki (10.4.2015/410, Kuntal)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397, Hankintal)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733, STVOL)

